

Keuzevrijheid moet niet leiden tot eerder stoppen met werken

Kees Goudswaard¹

Het Baliemanifest is naar mijn oordeel een belangrijk en goed initiatief. Ik zie drie hoofdlijnen. De eerste is de stelling dat sociale zekerheid een investeringsproject moet worden. De tweede dat sociale zekerheid behalve op de traditionele ook betrekking moet hebben op nieuwe sociale risico's en recht doen aan moderne en meer gedifferentieerde levenslopen en arbeidspatronen. De derde is die van de noodzaak van een helderder verantwoordelijkheidsverdeling met op onderdelen een kleinere rol voor de overheid en een grotere rol voor collectiviteiten op een lager aggregatieniveau en voor individuen. Deze hoofdlijnen liggen in het verlengde van de uitgangspunten voor een vernieuwing van het sociale stelsel, zoals naar voren gebracht door Leijnse, Goudswaard, Plantenga en vd Toren (2002)². Tegelijk bevat het manifest echter nog wel enkele lastige elementen, die naar mijn idee nadere doordenking vragen. Ten behoeve van de verdere uitwerking van de Balievisie breng ik daarom de volgende punten naar voren.

Spaarelementen

De overheid garandeert een basisinkomen bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Daarbovenop kunnen volgens het manifest in collectief verband aanvullende verzekeringen worden afgesloten. Een dergelijke horizontale verantwoordelijkheidsverdeling doorbreekt echter het exclusiviteitsbeginsel. Als meerdere partijen verantwoordelijk zijn voor de dekking van een bepaald risico ontstaat het gevaar van afwenteling. Ook worden bij het 'stapelen' van verzekeringen de prikkels tot schadelastbeperking kleiner: de verschillende partijen plukken immers maar een deel van de vruchten van bijvoorbeeld reïntegratie-inspanningen. Dit probleem doet zich niet of veel minder voor als de basisverzekering wordt aangevuld met collectieve of individuele spaarregelingen. Het voordeel daarvan is dat de participatieprikkels sterker zijn. Immers, bij langer durende inactiviteit merk je dat je spaartegoed en daarmee ook je toekomstig inkomen geringer wordt. Spaarsystemen vergroten ook de flexibiliteit en de keuzevrijheid. Daar staat als nadeel tegenover dat de voordelen van verzekeren, te weten de risicopooling en het omgaan met onzekerheid, worden gemist. Verder is er het probleem dat mensen met lage inkomens niet zo veel kunnen sparen. Waarschijnlijk is dus een combinatie van verzekeren en sparen optimaal, zeker als het gaat om (deels) beïnvloedbare risico's als werkloosheid. Meer in het algemeen zou naar mijn idee moeten gelden dat naarmate een risico meer beïnvloedbaar is er een grotere individuele verantwoordelijkheid moet zijn (betere prikkels), terwijl er meer solidariteit moet zijn naarmate een risico minder beïnvloedbaar is.

Voor wat betreft het werkloosheidsrisico valt te denken aan een basisuitkering op minimumniveau, aan te vullen met een (collectieve) spaarregeling. Een andere mogelijkheid is een meer verticale structuur met een kortere, maar wel loongerelateerde publieke verzekering, met daarna een spaarregeling.

Voor wat betreft het arbeidsongeschiktheidsrisico moet naar mijn idee, conform het SER-advies, onderscheid worden gemaakt tussen volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid en gedeeltelijke arbeids(on)geschiktheid. Bij volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid is geen arbeidsinzet meer mogelijk en is eigen verantwoordelijkheid niet (meer) aan de orde³. Daar past een loongerelateerde publieke uitkering met maximale solidariteit. Bij gedeeltelijke

¹ Hoogleraar Economie en Sociale zekerheid aan de Universiteit Leiden en Kroonlid SER.

² F. Leijnse, K. Goudswaard, J. Plantenga en J.P. vander Toren, *Anders denken over zekerheid; levenslopen, risico en verantwoordelijkheid*, Ministerie van SZW, Den Haag, 2002.

³ Hoewel het risico wel door preventieve maatregelen kan worden beïnvloed.

arbeids(on)geschiktheid is er invloed op de inzet van de resterende arbeidscapaciteit. Hier moeten sterkere prikkels zijn. In dit geval hoeft er naar mijn idee geen overheidsverantwoordelijkheid te zijn in de vorm van een basisverzekering, maar alleen in het creëren van wettelijke kaders. De uitkering (loonsuppletie) kan volledig privaat door werknemers en werkgevers worden geregeld. De private verzekering kan eventueel aangevuld worden uit het individuele spaartegoed.

Investeren

Het manifest pleit voor een recht op scholing, minimaal tot een startkwalificatie en maximaal tot een bachelorsgraad. Wie eerder gaat werken krijgt de resterende rechten bijgeschreven op zijn levenslooptekening. De gedachte daarachter is natuurlijk goed: zo kan men op latere leeftijd een opgelopen leerachterstand nog inhalen. Het gevaar bestaat echter dat een dergelijke regeling juist stimuleert om voortijdig de opleiding te onderbreken. Dat zou uiteraard een probleem zijn, want - zonder iets af te doen aan het belang van het levenlang leren – investeringen in het menselijk kapitaal hebben op jonge leeftijd toch het hoogste rendement en bevorderen volgens onderzoek weer investeringen in scholing op latere leeftijd. Het gesignaleerde gevaar lijkt me te meer aanwezig als, zoals in het manifest wordt bepleit, niet gebruikte vormingsrechten op geld worden gewaardeerd en op de levenslooptekening kunnen worden gestort. Middelen voor scholing kunnen dan worden gebruikt voor vervroegd pensioen en juist leiden tot een desinvestering in menselijk kapitaal.

Het voorgaande punt brengt me op een meer algemeen dilemma bij de vormgeving van de investeringscomponent van het stelsel. Aan de ene kant is het doel om de investeringen in menselijk kapitaal en zorg te bevorderen, aan de andere kant is er de wens van keuzevrijheid en flexibiliteit, die er toe kan leiden dat levenslooptegoeden (vooral) worden aangewend om eerder te stoppen met werken. Dit dilemma kwam ook steeds naar boven in de discussies over de levenslooptekening. Een oplossing kan zijn om het gebruik van de tegoeden op de investerings- of levenslooptekening op gedifferentieerde wijze (fiscaal) te ondersteunen. Gebruik voor scholingsverlof levert bijvoorbeeld een flinke taxcredit op (vanwege het maatschappelijk belang), maar gebruik voor vervroegde uittreding niet. Daardoor ontstaat wel weer een ander probleem, namelijk dat er een forse controle nodig is op de aard van het gebruik van de investerings- of levenslooptekening.

Conditioneren vergt controle

Tenslotte wil het manifest de prikkel om daadwerkelijk te investeren in menselijk kapitaal en zorg versterken door de inkomensvoorziening te conditioneren op deze investeringen. Dat is zeker een creatieve optie, maar het zal niet eenvoudig uit te voeren zijn. Het vereist, als ik het goed zie, de ontwikkeling van een soort norm voor een minimale investering waaraan voldaan moet zijn. Echter, hoeveel scholing men nodig heeft, respectievelijk hoeveel zorg men kan geven zal afhangen van de individuele omstandigheden. Kortom, er zal waarschijnlijk gedetailleerde regelgeving en controle noodzakelijk zijn. Dit is geen principieel, maar wel een lastig punt.